

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И КЛАССИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ

Д.А. Евграфов,

Казанский (Приволжский) федеральный университет,
Россия, г. Казань

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, концессия.*

В ситуации падения Российской экономики особое значение принимает вопрос эффективности использования бюджетных средств. Одним из направлений, которое может способствовать повышению эффективности является государственно-частное партнерство (далее – ГЧП). Еще в 2013 году Президент РФ в своем Послании указывал, что государственно-частное партнерство является одним из основных резервов развития российской экономики. В итоге 13 июля 2015 года был принят Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о ГЧП) [1].

Однако отсутствует единый терминологический аппарат не только в отношении классификации, но и определения понятия государственно-частного партнерства. Наиболее используемый подход сформулирован Всемирным Банком. В России же ряд исследователей предлагают собственную трактовку понятия ГЧП. Например, Варнавский В.Г. дает трактовку ГЧП как юридически оформленную, предполагающую соинвестирование и разделение рисков, систему отношений между государством и муниципальными образованиями, с одной стороны, и гражданами и юридическими лицами – с другой, предметом которой выступают объекты государственной и/или муниципальной собственности, а также услуги, исполняемые и оказываемые государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и предприятиями [2]. В этой связи целесообразно провести состыковку между существующими подходами по определению и классификации проектов ГЧП и теми, что могут быть реализованы в рамках Закона о ГЧП.

Всемирный Банк дает следующее определение [3]: «ГЧП – это механизм государственной закупки и ввода в эксплуатацию общественной инфраструктуры и /или услуг используя ресурсы и опыт частного сектора. Там где правительства сталкиваются с устареванием или отсутствием инфраструктуры, и требуется более эффективное обслуживание, партнерство с частным сектором может помочь формированию новых решений и привлечению финансирования». Всемирный Банк ведет классификацию соглашений о ГЧП в зависимости от степени участия частного сектора.

В России с 1 января 2016 года вступил в силу Закон о ГЧП, согласно ему государственно-частное и муниципально-частное партнерство – юридически

оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с Законом о ГЧП в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Форма же соглашения определяется исходя из обязательных элементов соглашения и их последовательности, а также необязательных элементов. К обязательным элементам относятся:

- 1) строительство и (или) реконструкция (далее – создание) объекта соглашения частным партнером;
- 2) осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта соглашения;
- 3) осуществление частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения;
- 4) возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения в соответствии с настоящим Федеральным законом.

К необязательным элементам относятся:

- 1) проектирование частным партнером объекта соглашения;
- 2) осуществление частным партнером полного или частичного финансирования эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения;
- 3) обеспечение публичным партнером частичного финансирования создания частным партнером объекта соглашения, а также финансирование его эксплуатации и (или) технического обслуживания;
- 4) наличие у частного партнера обязательства по передаче объекта соглашения о государственно-частном партнерстве, объекта соглашения о муниципально-частном партнерстве в собственность публичного партнера по истечении определенного соглашением срока, но не позднее дня прекращения соглашения.

Вид соглашения	Возможность реализации в рамках Закона о ГЧП
Реформирование жилищно-коммунального сектора, акционирование, децентрализация, подрядные контракты	Данная форма ГЧП имеет более понимание по сравнению с Законом о ГЧП. Кроме того в ней не предполагается владение объектом соглашения частным партнером, что является обязательным условием в Законе о ГЧП.
Контракты на поставку товаров и услуг, контракты на строительные работы	Данные соглашения в Российском правовом поле являются скорее контрактами на поставку товаров, работ и услуг в рамках соответствующего Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [4]

Контракты на Управление/Эксплуатацию и техническое обслуживание	Данный вид соглашения в России может быть реализован путем совокупности нескольких контактов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, при этом в рамках Закона о ГЧП данная форма не может быть реализована.
Договоры аренды и аффермажные соглашения	Аренда государственного и муниципального имущества осуществляется в рамках Гражданского кодекса и не подпадает в отдельное регулирование, в том числе Закона о ГЧП.
Концессия, проекты на строительство-эксплуатацию-передачу, проектирование-строительство-эксплуатацию	Данные виды соглашений в России подпадают под регулирование Законом о ГЧП, а также отдельно регулируемым концессионные соглашения Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [5]. Однако, нужно учитывать, что в данную группу входят различные контракты, объединенные под аббревиатурами BOT (Building – Operate – Transfer, Строительство – Эксплуатация – Передача) и DBO (Design – Building – Operate, Проектирование – Строительство – Эксплуатация). Соответственно некоторые более узкие модели невозможно реализовать в рамках Закона о ГЧП.
Совместные предприятия, участие правительства в долевой собственности проектной компании	Согласно Закону о ГЧП на стороне частного партнера выполняющего функции проектной компании не могут выступать подконтрольные государству и муниципальным образованиям компании. Однако возможно участие, которое не дает контроль публично-правового образования над проектной компанией.
Приватизация, полная продажа	Приватизация регулируется отдельным Федеральным законом от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 29.12.2015) "О приватизации государственного и муниципального имущества" [6], и не подпадает под действие Закона о ГЧП. В некотором смысле Закон о ГЧП четко разграничивается с приватизацией.

Исходя из анализа, можно сказать, что в рамках Закона о ГЧП само понятие ГЧП трактуется в гораздо более узком смысле, чем в мировой практике. Отчасти это обусловлено разработанной нормативной базой покрывающей различные формы ГЧП. Кроме того целесообразно провести подробный анализ различных узких моделей ГЧП объединенных в BOT и DBO.

Литература

1. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2015) "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

2. Варнавский В. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения, 2011, № 9, с. 41–50.

3. <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview>

4. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

5. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015) "О концессионных соглашениях".

6. Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 29.12.2015) "О приватизации государственного и муниципального имущества".